

EL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA CIVIL, AGRARIA, DE FAMILIA, Y DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.

Autor: Juan Lorenzo Ruíz Quiroz
Despacho: Fiscalía Superior Especializada
en Asuntos Civiles, Agrarios y de Familia
Cargo: Fiscal Superior

Resumen

El artículo titulado “*El rol del Ministerio Público en el ámbito de la justicia civil, agraria, de familia, y de niñez y adolescencia*”, quiere brindar al lector, una breve descripción sobre el rol que desempeña el Ministerio Público, como representante de la sociedad y el Estado.

Palabras Claves: *Ministerio Público, Fiscal, representante de la sociedad, justicia civil, defensa del Estado, justicia agraria, justicia de familia, adopción, niñez y adolescencia.*

I. Introducción

El Ministerio Público, concebido como un organismo estatal independiente de rango constitucional, entre sus varias atribuciones, tiene como faceta más visible sin duda, la persecución de los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales. Lo anterior tiene su lógica, tomando en consideración los antecedentes históricos que motivaron su creación en siglos pasados, cuando en 1303, bajo la monarquía de Felipe IV de Francia, se dicta una ordenanza en la que se crean los procuradores del Rey, a fin que lo representaran ante los tribunales, institución que luego fue transformándose con el paso de los siglos, a lo que se luego se constituyó en el acusador público, con la Revolución Francesa de 1789.

“A consecuencia de la Revolución Francesa se transformaron las instituciones. Apareció entonces el acusador público –cargo, desde luego, de elección popular -, con el solo fin de sostener la acusación ante los tribunales penales.”¹

Sin embargo, el radio de acción del Ministerio Público, no se ha circunscrito exclusivamente al ejercicio de la acción penal, como bien lo afirma el autor mexicano Fix- Samudio, al referirse a esta institución en los siguientes términos:

“...el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte **o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales**, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, pues como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad.”²
(Lo subrayado es del autor)

Como se aprecia de la anterior cita, el Ministerio Público realiza también funciones de consejero jurídico del Estado y de defensa de la ley.

¹ “Orígenes del Ministerio Público”. Tomado de la página web de la Procuraduría General de la República, México. <http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/Documents/I.pdf>

² FIX-SAMUDIO, Héctor. “La función constitucional del Ministerio Público”, Anuario Jurídico V, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978, p. 153.

En un reciente estudio realizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), denominado “*El Rol del Ministerio Público en casos no penales en América Latina*” pone de relieve la nueva concepción que tiene el Ministerio Público en los procesos no penales, a nivel de nuestro continente americano.

“La nueva dimensión que ha adquirido hoy la función del Ministerio Público, en la función de los procuradores o fiscales “civiles o no penales”, refuerza su “originaria” defensa de la legalidad como legado de la Revolución Francesa, y en ese sentido no solo puede solicitar la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y reglamentos, así como cuestionar la validez de las decisiones jurisdiccionales, sino que aparece como *garante* también de los compromisos internacionales que en materia de *Derechos Humanos* tienen vigencia en América Latina.”³

Un aspecto a considerar, es que en nuestro país, de acuerdo al artículo 219 de la Constitución Política, el Ministerio Público es ejercido por el Procurador (a) General de la Nación, el Procurador (a) de la Administración, los Fiscales y Personeros, sin embargo, corresponde a la Procuraduría de la Administración, intervenir en interés de la ley, en los procesos que se desarrollen en la jurisdicción contencioso administrativa (# 3 y 4 del artículo 4 de la Ley 38 de 2000), además de servir de consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos (art. 6 de la Ley 38 de 2000), entre otras funciones.

Lo anterior es de fundamental importancia, pues la misión de defensa de los intereses nacionales y municipales que corresponde al Procurador (a) de la Administración conforme al numeral 3 del artículo 3 de la Ley 38 de 2000, es ejercida ante la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que no debe confundirse con la también función de defensa de los intereses del Estado o del Municipio, que ejercen los agentes del Ministerio Público en las figuras del Procurador (a) General de la Nación, Fiscales Superiores de Distrito Judicial, los Fiscales de Circuito y Personeros Municipales, ante las respectivas instancias de la jurisdicción civil.

Esta aparente confusión, obedece primordialmente, a que los procesos que se desarrollan en ambas jurisdicciones (civil y contencioso administrativa) tienen como común denominador al Estado como parte. Igualmente, ha contribuido en esa dirección, en el pasado, y antes del establecimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, correspondía a la justicia civil, dirimir las controversias en que el Estado era parte, tal como lo reseña el fallo de la Sala Primera de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia de 29 de noviembre de 2007, bajo la ponencia del Magistrado Harley Mitchell, y que a continuación transcribo:

“Cabe advertir, como lo ha hecho la Sala en otra oportunidad que no existe norma que expresamente le otorgue competencia a la jurisdicción civil en estos casos relativos a las demandas de indemnización contra el Estado, donde se reúnen los presupuestos del artículo 1645 del Código Civil; y que **por razón de que antes de que se creara la jurisdicción contencioso administrativa en nuestro país y antes de que existiera la norma que atribuye esta competencia específicamente a esa jurisdicción (artículo 97, num. 8, 9 y 10 C.J.), los tribunales civiles conocían de estas demandas en virtud del artículo 159 numeral 16 del Código Judicial (actual art.159, num.14), en algunas ocasiones, como en este caso, el demandante**

³ LEDESMA, Angela. “El rol del Ministerio Público en casos no penales en América Latina, Primera Parte: Marco Teórico”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Chile, 2018, p. 25-26.

equivoque la vía idónea para exigir su pretensión indemnizatoria. (véase fallo de 6 de febrero de 2003).”⁴ (Lo subrayado es del autor)

Conviene tener presente, que esa incidencia de procesos judiciales en los que el Estado⁵ es parte, no solo es atribuible a las reclamaciones indemnizatorias derivadas de la mala prestación de los servicios públicos, o por los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, sino que también es producto de la intervención del Estado en las actividades económicas que impone el mundo moderno, a través de la suscripción de contratos de diversa índole, ya sea como ente de derecho público o privado, de los que pueden derivar lógicamente diferendos o controversias.

Frente a este escenario, el constituyente panameño atribuyó el rol de defensa de los intereses del Estado o del Municipio, sobre los asuntos litigiosos que pueden involucrar a las instituciones estatales, al Ministerio Público (#1 artículo 220 de la Constitución Política).

Expuesta la introducción al tema, procedemos al análisis del rol que desempeña el Ministerio Público en el ámbito de la justicia civil, agraria, de familia, y de niñez y adolescencia.

II. Rol del Ministerio Público en el ámbito de la justicia civil.

Como se expuso en la parte introductoria, la Constitución y la Ley, han atribuido al Ministerio Público en su conjunto, un número plural de funciones distintas al ejercicio de la acción penal y la persecución del delito, y en este apartado en particular, nos ocuparemos al análisis del rol ejercido en el ámbito de la justicia civil.

Así las cosas, y como quiera que los diferendos que surgen de obligaciones que tienen como base el Derecho Privado, son dirimidos a través de procesos en la justicia civil, resulta oportuno observar como la doctrina ha definido el concepto de proceso civil.

“El proceso civil es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria.”⁶

Se colige de la anterior transcripción, que el proceso civil es la respuesta que brinda el Estado, a los particulares, a través de sus órganos (en este caso el Órgano Judicial), para que diriman las controversias derivadas de obligaciones u omisiones que tienen como fuente del derecho civil, sin embargo, y frente a la existencia de una jurisdicción especializada y creada para resolver las causas en las que el Estado es parte (contencioso administrativa), surge una pregunta necesaria frente a este teorema. ¿Por qué el Estado se somete a la justicia civil?

La respuesta esta interrogante, tiene asidero doctrinal en la denominada tesis de la doble personalidad del Estado, que se conceptúa de la siguiente manera.

“La doctrina publicista que ha sostenido la Teoría de la Doble Personalidad del Estado, afirma que, **el Estado como ente público posee una doble personalidad de naturaleza pública y privada.** La

⁴ ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Fallo de la Sala Primera de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia de 29 de noviembre de 2007. Registro Judicial del mes de noviembre de 2007, p. 220.

⁵ Por Estado ha de entenderse la Nación, el municipio o cualquier entidad pública autónoma o descentralizada. (#1 artículo 1940 del Código Judicial).

⁶ CHIOVENDA, Giuseppe. “Instituciones de Derecho Procesal Civil”, Valleta Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 2005, p.56.

primera, como titular de derechos subjetivos públicos y la segunda, como titular de derechos patrimoniales, posición doctrinal que ha tenido una acusada influencia en América Latina, en países como Argentina y México, cuyo mayor exponente lo encontramos en el autor, Rafael Bielsa.”⁷ (Lo subrayado es del autor)

Lo anterior resulta lógico, pues el giro normal de las actividades del mundo moderno, han conllevado que el Estado no permanezca absorto frente a esa realidad, provocando su incursión en actividades propias del Derecho Privado, como la prestación de servicios bancarios, financieros, telecomunicaciones, entre otras, generando de esta forma relaciones contractuales diversas, que a su vez constituyen, potenciales focos de controversias jurídicas, que para su solución requerirán la intervención del órgano jurisdiccional.

Por ejemplo, que el Banco Nacional de Panamá (entidad bancaria estatal), suscriba un contrato de fideicomiso con una persona jurídica (sociedad anónima que se rige por el derecho privado), y en esa relación contractual se produce una controversia que deba ser dirimida judicialmente. Ese conflicto en particular, tiene que ser sometido a la justicia civil, y no la contencioso administrativa, ya que en ese caso la entidad estatal actúa como titular de derecho privado.

Esta teoría de la doble personalidad del Estado, ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 21 de octubre de 1999, en el que puntualizó lo siguiente:

“Debe apuntar esta Corte de Casación que la tendencia moderna es que todo caso en que esté involucrado el Estado, debe ser resuelto por la jurisdicción contencioso administrativa; la norma indica que los “procesos civiles en que figuren como parte el Estado, ...”.

Es el criterio de la Sala que la norma debe interpretarse en el sentido de que es competencia de los Jueces de Circuito conocer de los procesos en que **El Estado o sus instituciones figuren como entes de derecho civil**, por la naturaleza de la actuación que los vincule al caso; esto como excepción al principio expuesto.”⁸ (Lo subrayado es del autor)

Se constata de lo anterior, el reconocimiento del ente jurisdiccional panameño de la teoría de la doble personalidad del Estado. De allí, frente a esta suerte de visión holística del Estado, se tengan que atribuir funciones a determinados organismos dentro de la estructura estatal, a efecto que asuman la representación judicial e incluso la defensa de los intereses públicos, ante el surgimiento de conflictos con los particulares derivados de las mencionadas relaciones contractuales.

En este hilo de ideas, la Constitución Política ha atribuido esa función de defensa de los intereses estatales al Ministerio Público, tal como lo establece el #1 del artículo 220, y que a continuación se transcribe:

Artículo 220. “Son atribuciones del Ministerio Público:

- 1. Defender los intereses del Estado o del Municipio.**
 - ...
- (Lo subrayado es del autor)

⁷ BOUTIN, Gilberto. “De la Teoría de la doble personalidad del Estado y el Arbitraje Internacional en el nuevo Código Judicial panameño”, publicado en Procesos Civiles de Jorge Fábrega, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1999, p. 276.

⁸ ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Fallo de la Sala Primera de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia de 21 de octubre de 1999. Registro Judicial del mes de octubre de 1999, p. 68.

La anterior disposición constitucional, es desarrollada a su vez, en el Código Judicial, cuando en el numeral 1 del artículo 347 de este cuerpo legal, se agrega a la función de defensa, la función de representar al Estado cuando es demandado en la instancia jurisdiccional.

Artículo 347. “Corresponden a los agentes del Ministerio Público las siguientes funciones:

1. Defender los intereses del Estado o del municipio, según los casos, y **representar al Estado** en los procesos que se instauren en contra de éste;”

Ahora bien, dentro del marco de la justicia civil, la gran mayoría de los procesos el Estado figura como parte demandada, correspondiendo entonces al Ministerio Público, por mandato constitucional y legal, el rol de representación y de defensa de los intereses estatales y municipales, a través de sus diversas agencias a nivel nacional.

Así las cosas, en el ámbito de la justicia civil en los que figure como parte el Estado o el Municipio, de acuerdo a la estructura organizacional del Ministerio Público, corresponde actuar al Procurador (a) General de la Nación ante la Sala Primera de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia; a los Fiscales de Distrito ante los Tribunales Superiores; a los Fiscales de Circuito ante los Jueces de Circuito Civil; y los Personeros Municipales ante el Juez Municipal Civil, aunque resulta oportuno aclarar, que en atención al factor de competencia de “*calidad de las partes*”, los procesos civiles en los que es figura el Estado, son competencia de los jueces de circuito civil. Igualmente, como se desarrollará posteriormente, se da la intervención de los mencionados agentes del Ministerio Público, en aquellos casos que la ley así lo exige, como ocurre en los procesos relativos al estado de familia.

Históricamente, esa función de defensa de los intereses estatales en la justicia civil, era ejercida por los agentes del Ministerio Público encargados de instruir las causas penales, sin embargo, es del caso reconocer, que esa labor de defensa en las causas civiles, no se realizaba con el rigor correspondiente, lo que resulta lógico, pues al no ser los asuntos civiles una materia propia de los Fiscales en funciones de persecución e investigación de los delitos, y adicional a ello, no contar con el personal y la estructura para darle el debido seguimiento a estas causas civiles, la carga laboral propia de la justicia penal, prácticamente limitaba la intervención del Ministerio Público, al acto notificación y contestar las demandas civiles en contra del Estado, negando los hechos, sin aducir o participar en la práctica de pruebas, lo que se traducía en una defensa poco eficaz de los intereses estatales.

Frente a esta realidad, y dada la coyuntura que devino del denominado “*Pacto de Estado por la Justicia*” (2005), una de las medidas propuestas en dicho Pacto, fue la especialización de los distintos despachos judiciales atendiendo a la materia o al tipo de proceso, con la finalidad de elevar los niveles de eficiencia y efectividad en el ejercicio de sus funciones, de forma que los funcionarios que integran el sector de justicia, tengan un manejo más profundo de los asuntos sometidos a su consideración.

Es así, que la Procuraduría General de la Nación, crea en el año 2006, la Fiscalía Superior Especializada en Asuntos Civiles, mediante Resolución N°17 de 17 de marzo de 2006 (publicada en la Gaceta Oficial N°25520 de 7 de abril de 2006), con el propósito de asumir la defensa de los intereses estatales o municipales en las causas civiles que se promuevan en su contra, cumpliendo de esta forma con uno de los compromisos del Pacto, esto es, buscar la eficiencia en la prestación del servicio público de administración de justicia.

De acuerdo al artículo primero de la referida resolución, esta Fiscalía tiene su sede en la provincia de Panamá, con competencia a nivel nacional, y ejerce sus funciones privativamente en el Primer Distrito Judicial de Panamá.

No obstante lo anterior, con la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio, y el cambio de paradigma que esto representó, se implementó un nuevo Modelo de Gestión para los despachos del Ministerio Público, creándose a nivel de cada Unidad Fiscal en los respectivos Distritos Judiciales, la Secciones Especializadas en Asuntos Civiles, Agrarios y de Familia, las que tienen a su cargo *“llevar los procesos de naturaleza civil, agrarios y de familia en los que el Ministerio Público deba intervenir como demandante, demandado o para emitir concepto de conformidad con los deberes constitucionales y legales que le han sido asignados a la institución”*, tal como lo dispone la Resolución N°66 de 25 de agosto de 2016 de la Procuraduría General de la Nación.⁹

Mediante este nuevo Modelo de Gestión, se crean estas secciones especializadas en atención a la división territorial en lo judicial, a fin de cumplir con el mandato constitucional y legal atribuido al Ministerio Público en el ámbito de la justicia civil. En esa dirección, se cuentan con Fiscalías y Secciones Especializadas en Asuntos Civiles, Agrarios y de Familia, en las Provincias de Panamá, Chiriquí, Panamá Oeste, Bocas del Toro, Coclé, Colón, Los Santos y Veraguas.

Recientemente, se creó mediante Resolución No.31 de 7 de diciembre de 2020 de la Procuraduría General de la Nación¹⁰, la Fiscalía Superior Especializada en Asuntos Civiles, Agrarios y de Familia, que conoce en segunda instancia, los procesos civiles y agrarios del Primer Distrito Judicial de Panamá, e igualmente conoce en segunda instancia, los procesos de familia y de niñez y adolescencia a nivel nacional.

Un aspecto importante a destacar, es que la función de defensa de los intereses estatales atribuida al Ministerio Público, impone algunas obligaciones a sus agentes, que son de estricto cumplimiento, como la de interponer recurso de apelación contra las sentencias que son adversas al Estado. Este mandato legal, se encuentra en el artículo 379 del Código Judicial y que seguidamente transcribo.

Artículo 379. “En los procesos en que sean parte la Nación o los municipios o cualquiera otra entidad estatal, **el respectivo agente del Ministerio Público está obligado a interponer Recursos de Apelación contra la resolución final, si fuere adversa.** La falta de cumplimiento de esta obligación causará la destitución inmediata del agente del Ministerio Público, quien será responsable de los perjuicios que cause con su omisión.” (Lo subrayado es del autor)

Analizando el precepto legal que antecede, el legislador panameño estableció por mandato legal, que es obligación de los agentes del Ministerio Público, promover el recurso de apelación, contra aquellas sentencias que son adversas al Estado, es decir, toda decisión contraria a los intereses estatales o municipales, tiene que ser recurrida o enervada por los Fiscales, a través de los recursos que dispone la ley, ya que en caso de no hacerlo, la propia ley impone como sanción inmediata, la **destitución** del funcionario responsable.

Lo anterior tiene su lógica, en la medida en que los procesos que se promueven contra el Estado o sus entidades en el ámbito de la justicia civil, son por lo general, pretensiones pecuniarias cuantiosas y porque no decirlo, millonarias, que deben ser litigadas, hasta las últimas instancias judiciales, pues las decisiones adversas al Estado, repercuten de forma directa y negativa al

⁹ Publicada en la Gaceta Oficial N°28133-B de 6 de octubre de 2016.

¹⁰ Publicada en la Gaceta Oficial N°29193-B de 8 de enero de 2021.

Tesoro Nacional. De allí, y dada la importancia que reviste la defensa de los intereses estatales, que el legislador panameño no sólo haya contemplado la destitución como sanción al funcionario omiso, sino que también se contempla que éste responda con su propio patrimonio por el perjuicio causado por su falta de diligencia, amén de la responsabilidad penal que también corresponda.

Otro punto a resaltar en cuanto al rol del Ministerio Público en el ámbito de la justicia civil, es la prohibición que tienen sus agentes de poder transigir en aquellos pleitos en que es parte el Estado. El artículo 378 del Código Judicial establece lo siguiente:

Artículo 378. “Es prohibido a los agentes del Ministerio Público transigir o someter a arbitraje los pleitos en que sea parte la Nación, los municipios o cualquier otra entidad estatal, sin autorización expresa del Consejo de Gabinete, de conformidad con lo establecido en el artículo 195, numeral 4, de la Constitución Nacional. De los recursos interpuestos pueden desistir como cualquier apoderado judicial, salvo del Recurso de Apelación contra el fallo final.” (Lo subrayado es del autor)

El tenor de la norma es claro, al establecer que ningún agente del Ministerio Público por iniciativa propia, puede celebrar transacciones en los asuntos litigiosos que involucren al Estado o el Municipio, salvo que cuente con la autorización expresa del Consejo de Gabinete para tal fin.

Toda vez que el artículo 378 del Código Judicial hace referencia al numeral 4 del artículo 195 del Texto Constitucional (luego de las reformas constitucionales de 2004, léase el numeral 4 del artículo 200), corresponde transcribir lo que contempla la norma constitucional sobre este particular.

Artículo 200. “Son funciones del Consejo de Gabinete:

...

4. Acordar con el Presidente de la República que este pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, para lo cual es necesario en concepto favorable del Procurador General de la Nación.

Este numeral no se aplicará a los convenios arbitrales pactados contractualmente por el Estado, los cuales tendrán eficacia por sí mismos” (Lo subrayado es del autor)

En complemento de lo anterior, debe observarse lo que disponen los artículos 1083 y 1084 del Código Judicial, respecto a la transacción.

Artículo 1083. “Los representantes judiciales del Estado, de los municipios y de cualquiera otra institución descentralizada, autónoma o semiautónoma, no podrán transigir sin autorización expresa del Consejo de Gabinete, del Consejo Municipal o del organismo o corporación que deba darla según la ley.” (Lo subrayado es del autor)

Artículo 1084. “Cuando el proceso en que intervenga el Estado o cualquiera de las entidades a que se refiere el artículo anterior, lo hubiere ordenado promover la ley, un acuerdo municipal o una resolución de la directiva de una institución autónoma o descentralizada, para que se pueda transigir, se requiere que un acto de igual naturaleza autorice la transacción.” (Lo subrayado es del autor)

Del análisis conjunto de estos artículos que regulan la transacción en los asuntos litigiosos del Estado, se desprende lo siguiente:

- Al agente del Ministerio Público le es prohibido transigir en un proceso en que sea parte el Estado, salvo que cuente con la autorización expresa del Consejo de Gabinete.
- En las transacciones que realice el Estado, se requiere no sólo la aprobación del Consejo de Gabinete, sino también, el concepto favorable del Procurador (a) General de la Nación.
- Los representantes del Estado para poder transigir en un proceso judicial, requieren de un acto de la misma naturaleza que autorice la transacción. Por ejemplo, si el proceso promovido fue ordenado por el Órgano Ejecutivo a través de una Resolución de Gabinete, para poder transigir, se requerirá una Resolución de Gabinete que autorice la transacción. En el caso de los Municipios, por ejemplo, si el proceso fue ordenado ser promovido mediante un Acuerdo Municipal, para que el representante del ente municipal pueda transigir, requerirá la autorización de otro Acuerdo Municipal.

La transacción entendida como un medio excepcional de terminación del proceso, puede ser promovida en cualquier etapa del mismo en los casos que involucran al Estado o sus entidades autónomas, previo cumplimiento de las formalidades legales antes analizadas, y así ocurrió, por ejemplo, en un proceso civil ordinario que se encontraba en sede de casación, tal como lo refleja el fallo de la Sala Primera de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia de 17 de octubre de 2012, y que a continuación se cita.

“En mérito de lo expuesto, LA CORTE SUPREMA, SALA PRIMERA DE LO CIVIL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, APRUEBA LA TRANSACCIÓN celebrada por las partes, dentro del Proceso Ordinario Declarativo de Mayor Cuantía propuesto por LA CAJA DE AHORROS contra PYCSA PANAMÁ, S.A.; DECLARA terminado el referido Proceso Ordinario y, en consecuencia, ORDENA el archivo del expediente.”¹¹

En este orden, igual limitación se aplica al desistimiento tanto del proceso como de la pretensión, en el caso de los representantes del Estado, pues el artículo 1092 del Código Judicial establece lo siguiente:

Artículo 1092. “Los representantes del Estado, de los municipios y de cualquiera otra institución descentralizada, autónoma o semiautónoma, no pueden desistir de los procesos o de las pretensiones que hayan entablado o ejercitado o de la oposición a la demanda que contra dichas entidades se haya entablado o ejecutado, sin autorización del Consejo de Gabinete, del Concejo Municipal, o del organismo o corporación que deba darla según la ley.” (Lo subrayado es del autor)

Con relación al desistimiento de los procesos que promueven los representantes del Estado, muy ilustrativo resulta el fallo de 27 de febrero de 2004, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en ocasión del desistimiento de un proceso contencioso administrativo promovido por la Contraloría General de la República.

“En tales circunstancias, el Tribunal debe reconocer que el ordenamiento legal efectivamente faculta a la parte actora para que

¹¹ ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Fallo de la Sala Primera de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia de 17 de octubre de 2012. Registro Judicial del mes de octubre de 2012, p.404.

pueda desistir de la acción, desistimiento que debe ser aceptado si cumple con las formalidades de ley. **Este es el caso del desistimiento debidamente formalizado por el Contralor General de la República**, que fue debidamente notificado a todos los interesados, sin que la parte demandada se opusiera al mismo. Por ello, es dable admitir dicho desistimiento.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **ADMITE EL DESISTIMIENTO** presentado por el licenciado ANTONIO MORENO CORREA, actuando en virtud de poder especial otorgado por **el Contralor General de la República**, licenciado ALVIN WEEDEN GAMBOA, **en relación a la acción Contencioso-Administrativa de Nulidad** promovida contra los numerales 1 primera parte, 3, 4 y 7 de la Cláusula No.4 del Contrato No.001-2001 de 18 de enero de 2001, celebrado entre el Municipio de San Miguelito y la Empresa Recicladora VIDA Y SALUD-REVISALUD SAN MIGUEL, S.A.”¹²(Lo subrayado es del autor)

Como se aprecia del recuento anterior, los representantes del Estado (lo que incluye a los agentes del Ministerio Público), en materia de transacción y desistimiento, la ley les impone una serie de limitaciones en cuanto a la tramitación de los procesos, en atención a los caros intereses que les corresponde defender en el ámbito de la justicia civil.

Aunque resulta oportuno aclarar, que los agentes del Ministerio Público pueden desistir de los recursos interpuestos, a excepción del recurso de apelación contra fallo final (art. 378 del Código Judicial).

En otro orden de ideas, conforme a las disposiciones legales vigentes, no cabe duda que el ejercicio de la acción penal está atribuido al Ministerio Público (artículo 66 del Código Procesal Penal), y conforme a ese mandato, no requiere de autorización de otro órgano o institución del Estado para ejercerla.

No obstante lo anterior, en el caso de la acción civil, el Ministerio Público no goza de dicha autonomía, pues para la interposición de demandas civiles, se precisa una orden e instrucción expresa del Órgano Ejecutivo o el Consejo Municipal, según los casos. Así lo establece el artículo 377 del Código Judicial.

Artículo 377. “El Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y los Fiscales de Distrito, **no podrán promover acciones civiles o contencioso-administrativas en que sea parte la Nación, sin orden e instrucciones del Órgano Ejecutivo.**

Los Fiscales de Circuito y los Personeros Municipales no podrán promover acciones civiles en que sean parte los municipios **sin orden o instrucciones del respectivo Consejo Municipal.** Ni el Órgano Ejecutivo ni los Consejos Municipales, podrán ordenar el desistimiento de acciones que la ley hubiere ordenado promover.”
(Lo subrayado es del autor)

De acuerdo al numeral 3 del artículo 348 del Código Judicial, es atribución exclusiva del Procurador (a) General de la Nación “*Promover y sostener los procesos necesarios para la defensa de los bienes e intereses del Estado, observando las instrucciones que reciba del*

¹² ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia de 27 de febrero de 2004. Registro Judicial del mes de febrero de 2004, p.310.

Órgano Ejecutivo, y representar al Estado en las demandas que contra él se sigan ante la Corte Suprema de Justicia”.

Se colige de lo anterior, que el Ministerio Público, no puede promover demandas civiles, ni contencioso administrativas en representación del Estado, sin el mandato expreso del Órgano Ejecutivo, a través de una Resolución de Gabinete o Resolución Ejecutiva, según los casos.

En esa misma dirección, los Fiscales de Circuito no pueden promover procesos civiles en representación de los Municipios, si previamente no han sido autorizados por un Acuerdo Municipal expedido por el Consejo Municipal, que es el máximo órgano de gobierno del municipio (artículo 14 de la Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal).

Ocurre en la práctica que aquellos casos en que el Órgano Ejecutivo instruye al Procurador (a) General de la Nación a promover demandas civiles a nombre del Estado, se delega dicha instrucción en un agente especializado del Ministerio Público (Fiscal de Asuntos Civiles), a efecto que ejecute ese mandato, con fundamento en lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 219 de la Constitución Política.

Artículo 219. “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley.

Los agentes del Ministerio Público podrán ejercer por delegación, conforme lo determine la ley, las funciones del Procurador General de la Nación.” (Lo subrayado es del autor)

Hasta este punto, hemos examinado el rol del Ministerio Público en el ámbito de la justicia civil, cuando el Estado figura como parte actora o demandante en los procesos civiles, sin embargo, corresponde ahora analizar el papel desempeñan los Fiscales en representación del Estado, cuando éste figura como parte demandada.

Cuando el Estado es demandado en el ámbito de la justicia civil (lo que ocurre en la mayoría de los casos), el Ministerio Público por mandato constitucional y legal, asume el rol de defensa de los intereses estatales, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 220 de la Constitución Política.

Tenemos entonces que no es una opción, sino una obligación de todos los agentes del Ministerio Público (los designados para tal efecto), representar y asumir la defensa del Estado o del Municipio dentro del ámbito de la justicia civil, y en caso que se omita la debida notificación del agente respecto a las demandas civiles que se promueven en contra de las entidades estatales, la sanción procesal que corresponde, es la nulidad absoluta lo actuado, tal como lo establece el numeral 6 del artículo 733 del Código Judicial, que lista como causal de nulidad común a todo proceso *“la falta de citación al Ministerio Público en los casos expresamente determinados por la ley”*.

Sobre este particular, existe copiosa jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en ocasión de decretar nulidad absoluta, por falta de citación al Ministerio Público en procesos civiles. A manera de ejemplo, citamos el siguiente fallo de la Sala Primera de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia de 19 de julio de 2005.

“A juicio de esta Sala, dicha decisión del Primer Tribunal Superior desconoce el requisito establecido en la norma en cuestión y su pretermisión acarrea la nulidad de los actos posteriores al mismo. Ello es así, porque la norma contenida en el numeral 1 del artículo 1444 del Código Judicial claramente establece que el solicitante “...comprobará con declaraciones de testigos, recibidas previa notificación al correspondiente agente del Ministerio Público, que el

edificio ha sido hecho a sus expensas y...". De ello se desprende que **la notificación del citado agente es requisito mandatorio y que según el numeral 6 del artículo 733 del Código Judicial, la falta de notificación a los agentes del Ministerio Público, cuando la norma así lo requiera, es causal de nulidad común a todos los procesos,** incluyendo el de solicitud de título sobre edificación en terrenos ajenos.”¹³ (Lo subrayado es del autor)

Al asumir la defensa de los intereses estatales en el ámbito de la justicia civil, los agentes del Ministerio Público, se constituyen en abogados del Estado, y en ese ejercicio de funciones, la ley les confiere las mismas facultades y prerrogativas que tienen los apoderados judiciales. Así lo establece el artículo 341 del Código Judicial.

Artículo 341. “Los agentes del Ministerio Público tienen mando dentro de su respectiva circunscripción **y cuando actúen en defensa de los intereses de la Nación** y otras entidades políticas o públicas, así como en los demás negocios civiles, **tendrán las facultades y prerrogativas de los apoderados judiciales,** que se señalen en este Código.”

Bajo esta óptica, los Fiscales en función de abogados defensores del Estado, tienen la responsabilidad de salvaguardar los mejores intereses de la colectividad, en aquellos asuntos litigiosos que involucren a las instituciones estatales, mediante la consecución de pruebas pertinentes e idóneas.

La prueba entendida como el elemento más importante en cualquier proceso, es lo que en definitiva tomará en consideración el Juez, al resolver el caso puesto bajo su conocimiento a favor o en contra de una de las partes, lo que obliga al agente del Ministerio Público en función de defensores técnicos del Estado, a conocer en profundidad los medios probatorios y la oportunidad en que pueden ser utilizados, para defender diligentemente los intereses de las instituciones estatales.

Por tanto, para lograr una defensa eficaz dentro de los procesos atribuidos al conocimiento del Ministerio Público en el ámbito de la justicia civil, debemos hacer énfasis en la obtención de adecuados elementos probatorios.

En este sentido, el artículo 387 del Código Judicial establece que los Agentes de Ministerio Público tienen la obligación de *“preparar y presentar oportunamente las pruebas que deben ser practicadas, en el plenario en los juicios respectivos”*.

Ya que hemos analizado algunas de las características que asume el Ministerio Público en los asuntos litigiosos en los que el Estado es parte, en el ámbito de la justicia civil (procesos contenciosos), corresponde examinar el rol que desempeñan los Fiscales en los procesos no contenciosos de naturaleza civil.

El ínclito jurista panameño Jorge Fábrega, al conceptualizar el proceso no contencioso o de jurisdicción voluntaria como también le denominan otros autores, lo hace en los siguientes términos:

“En los ordenamientos procesales se establecen procedimientos mediante los cuales se regulan la concesión de autorizaciones o licencias, a cargo del Juez, en ciertos supuestos que la Ley exige que para que se pueda ejecutar determinado acto, o realizar determinada

¹³ ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Fallo de la Primera de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia de 19 de julio de 2005. Registro Judicial del mes de julio de 2005, p.168.

actividad, se requiere de una licencia o autorización, sin que entrañen el ejercicio de una pretensión.”¹⁴

Se colige de lo anterior, que el proceso no contencioso tiene por objeto tutelar intereses particulares, o el reconocimiento de determinadas situaciones en principio, no tienen contraparte o no están sujetas al contradictorio, y que brindan seguridad jurídica al peticionario.

Los procesos no contenciosos, a pesar de no contar con una contraparte, tienen la particularidad de ser impugnados, pues el Ministerio Público está facultado para interponer recurso de revisión, en razón de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 1423 del Código Judicial.

Artículo 1423. “Salvo lo dispuesto para casos especiales los procesos no contenciosos estarán sujetos a las siguientes reglas:

...

8. **Mediante el Recurso de Revisión el Ministerio Público** o los terceros con interés legítimo **pueden pedir que la decisión dictada sin su participación y en infracción de la ley sea revocada**; en cuyo caso no regirán los plazos de interposición establecidos en este Código para dicho recurso.” (Lo subrayado es del autor)

Entre los procesos no contenciosos que regula nuestra legislación, es obligatoria la intervención del Ministerio Público cuando puedan verse afectados intereses estatales, tal es el caso de los procesos de inspección ocular sobre medidas y linderos, cuando el artículo 1437 del Código Judicial contempla lo siguiente:

Artículo 1437.

“...

Cuando en la inspección tenga interés la Nación o los municipios, **será citado el Fiscal respectivo o el Personero Municipal del Distrito donde la finca esté ubicada**, con derecho también a nombrar perito.

En los casos en los que tenga interés la Nación o se afecten sus derechos, el Fiscal respectivo solicitará a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales la colaboración del personal técnico revise la información técnica en defensa de los intereses de la Nación y emita concepto sobre la materia.” (Lo subrayado es del autor)

Puede ocurrir en estos casos, que se presenten terceros interesados que se opongan al peticionario, convirtiendo así el proceso en contencioso (#7 art. 1423 del C. J.), situación en la que si no se afectan intereses estatales o municipales, en mi opinión, no será necesaria la intervención del Ministerio Público.

Otro proceso no contencioso en el que el Ministerio Público tiene una intervención por mandato legal, es el de ausencia y presunción de muerte. En estos casos, el Fiscal representa los intereses del ausente. En tal sentido, el artículo 1466 del Código Judicial es taxativo al establecer lo siguiente:

Artículo 1466. “**El Ministerio Público velará por los intereses del ausente**; será oído en todos los procesos que tengan relación con él y en las declaraciones de ausencia y de presunción de muerte”. (Lo subrayado es del autor)

¹⁴ FÁBREGA, Jorge. “Procesos Civiles”, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1999, p. 341.

No sobra decir, en estos procesos no contenciosos de naturaleza declarativa, el Ministerio Público tiene amplias facultades probatorias e incluso, tiene que ser oído en otros procesos que se derivan de la declaratoria de ausencia y presunción de muerte, como el proceso de sucesión.

Con relación a los procesos de sucesión intestada, resulta importante anotar que se le dará traslado al Ministerio Público a fin que emita concepto, tal como lo establece el artículo 1529 del Código Judicial.

Artículo 1529. “Recibida la demanda con sus pruebas documentales o practicadas las supletorias pedidas, el juez dará traslado de la solicitud al Ministerio Público por el término de cinco días.

Si el agente del Ministerio Público dejare transcurrir el término de traslado sin evacuarlo, el juez le exigirá la devolución inmediata del expediente y dictará el auto de que trata el artículo siguiente, si las pruebas fueren suficientes.” (Lo subrayado es del autor)

En definitiva, el Ministerio Público en el ámbito de la justicia civil, no sólo interviene en los procesos en los que figura el Estado como demandante o demandado, sino que también desempeña un rol activo en aquellos procesos civiles en los que en principio, no hay contradictorio, siendo facultado por ley a interponer los recursos correspondientes, en caso que no se cumpla el debido procedimiento o se desarrollen en ausencia del agente del Ministerio Público.

III. Rol del Ministerio Público en el ámbito de la justicia agraria.

Si bien nuestro país es reconocido mundialmente por una economía que gira en torno al sector de servicios, es indudable que el sector agropecuario, constituye un significativo componente de nacional, el cual involucra a gran parte de la población y empresas dedicadas a esta actividad, y dada su importancia, se establece la creación de una jurisdicción agraria (art. 128 de la Constitución Política).

En desarrollo de la mencionada disposición constitucional, la actividad agraria es regulada en el Código Agrario aprobado mediante Ley 55 de 2011.

Mediante esta novísima codificación, el bien jurídico tutelado es la actividad agraria rural o urbana, la que es definida como aquella que *“se realiza en desarrollo del ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directamente con el aprovechamiento de los recursos naturales y que se resuelve en la producción, transformación, industrialización y comercialización de productos agrarios”*.

Concebido el Código Agrario como un instrumento regulador destinado a los productores y empresas agrarias, se introducen interesantes herramientas jurídicas para el adecuado desarrollo de sus actividades, como por ejemplo los contratos de crédito agrario, seguro agrario, agroindustria, entre otros. (arts. 111-145 Código Agrario)

Recordemos, que en función de la responsabilidad que tiene el Estado de estimular el sector agropecuario, según el artículo 126 de la Constitución Política, ha creado instituciones con el fin de coadyuvar al desarrollo de la actividad agropecuaria, como por ejemplo, el Banco de Desarrollo Agropecuario¹⁵ y el Instituto de Seguro Agropecuario¹⁶.

¹⁵ Reorganizado por Ley 17 de 21 de abril de 2015, publicada en la Gaceta Oficial No.27766-B de 23 de abril de 2015.

¹⁶ Ley 34 de 25 de abril de 1996, publicada en la Gaceta Oficial No.23029 de 6 de mayo de 1996.

Tal como lo prevé el numeral 8 del artículo 166 del Código Agrario, son competencia de la jurisdicción agraria, independientemente de las partes que intervengan, los conflictos generados por los conflictos generados por seguros y contrataciones agrarias, por lo que no resulta extraño que el Estado a través de sus instituciones, se encuentre inmerso en procesos en el ámbito de la justicia agraria.

De allí, que el artículo 192 del Código Agrario establece los sujetos con capacidad para ser parte en la jurisdicción agraria:

Artículo 192. “Tienen capacidad para ser parte en la Jurisdicción Agraria:

1. Las personas naturales y jurídicas de Derecho Privado.
2. **El Estado, las entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas y los municipios.**
3. Las asociaciones y organizaciones no gubernamentales debidamente constituidas, legitimadas para actuar en los conflictos referentes a la actividad agraria y solo en los asuntos en que tengan interés directo.
4. **El Ministerio Público.**” (Lo subrayado es del autor)

Como se observa, el Ministerio Público en el ámbito de la justicia agraria, tiene reconocimiento en calidad de parte, para intervenir en aquellos casos en que involucren los intereses estatales o municipales.

En el ámbito de la justicia agraria, se desarrollan procesos contenciosos, no contenciosos, y especiales (art. 227 del Código Agrario), muy similares a los que encontramos en el ámbito de la justicia civil, y en los que el Ministerio Público intervendrá, en la medida en que se constituya como parte el Estado o el Municipio, o puedan verse afectados los intereses públicos.

IV. Rol del Ministerio Público en el ámbito de la justicia de familia.

La familia, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. (art. 16.3 de la Declaración).

En concordancia con lo anterior, nuestro derecho interno, ha reconocido a la familia como base de la sociedad, y consecuentemente, le dispensa a nivel constitucional (art. 56 de la Constitución) y legal (art. 570 del Código de la Familia).

La familia como figura jurídica dinámica, no escapa de los conflictos propios, por tanto, el Estado con base en su facultad tutelar, entra a regular esta institución en el Código de la Familia, a través de distintos procesos y procedimientos, atribuyendo al Ministerio Público un rol activo como representante de la sociedad y el Estado, tal como lo establece el artículo 738 del Código de la Familia.

Artículo 738. “**El Ministerio Público intervendrá, como representante de la sociedad y el Estado, en los procesos y actuaciones de la jurisdicción familiar;** y el Defensor del Menor, en los procesos de menores, bajo sanción de nulidad en caso contrario. Se exceptúan los casos expresamente señalados en la ley.” (Lo subrayado es del autor)

Se colige de la disposición legal antes transcrita, que el legislador panameño atribuye al Ministerio Público un importante rol en los procesos que se surten en el ámbito de la justicia de familia, a fin que representen los intereses no sólo del Estado, sino de la colectividad, y

establece además como sanción procesal, la nulidad de lo actuado, en caso que no se surta la notificación del agente del Ministerio Público en dichos procesos.

A lo largo del Código de la Familia, encontramos varias disposiciones que confieren al Ministerio Público un participativo rol, que no está limitado a la de un simple espectador, al que simplemente hay que notificarle las resoluciones judiciales, ya que los Fiscales están facultados para participar en el acto de audiencia propio de estos procesos; proponer pruebas, emitir concepto, e interponer los recursos pertinentes. Así lo establece el numeral 4 del artículo 1423 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 746 del Código de la Familia.

Artículo 1423. Salvo lo dispuesto para casos especiales los procesos no contenciosos estarán sujetos a las siguientes reglas:

4. En caso de que afecte relaciones de familia, el estado civil, o bienes de incapaces o ausentes, se notificará al Ministerio Público la petición y éste podrá aducir pruebas y recurrir. Antes de fallar el juez oír su concepto. (Lo subrayado es del autor)

Se desprende de esta disposición legal, que el Ministerio Público tiene plena legitimidad para actuar e interponer recursos en los procesos que se sustancian en el ámbito de la justicia de familia.

A propósito de la emisión de concepto en aquellos asuntos relativos a los asuntos de familia, el Ministerio Público como colaborador de la instancia respectiva, debe ser oído antes que el juez de la causa, pase a resolver la controversia.

Así lo establecen las disposiciones del Código de la Familia (art. 770) y Código Judicial (#9 art. 1227), que respectivamente, se reproducen.

Artículo 770. “Salvo las excepciones señaladas en la ley, el Ministerio Público y el Defensor del Menor serán oídos en todos los procesos y actuaciones sobre asuntos de familia y de menores respectivamente.” (Lo subrayado es del autor)

Artículo 1227. “Son comunes en los procesos de conocimiento, las siguientes disposiciones:

...

9. Cuando el proceso de que conoce el tribunal, deba ser oído el Ministerio Público, después del trámite de alegato en cada instancia se dará vista al respectivo agente para que emita concepto, lo que deberá hacerse dentro del término de cinco días a partir de la remisión del expediente por el juez.

La respectiva resolución será un proveído de mero obedecimiento.” (Lo subrayado es del autor)

Las normas en referencia, establecen como procedimiento previo a proferir la sentencia correspondiente, y en cada instancia, la emisión de concepto por parte del agente del Ministerio Público. Por ejemplo, en un proceso de divorcio, el Fiscal de Circuito tiene la responsabilidad de emitir concepto ante el Juez Seccional de Familia, antes que éste profiera la sentencia. Si esa sentencia es recurrida, antes que el Tribunal Superior de Familia proceda a resolver el recurso de apelación, oír el concepto del respectivo Fiscal Superior.

También será oído el concepto del Ministerio Público en el ámbito de la justicia de familia, en aquellos procesos sometidos al trámite de consulta, como lo son interdicción, aprobación de venta de bienes de menor de edad, y los que resulten adversos a los representados por curador ad litem. También se confiere al agente del Ministerio Público, la facultad de interponer recurso

de revisión a los representados por defensor de ausente, cuando la sentencia sea adversa al ausente. (art. 1225 del Código Judicial)

Artículo 1225. “Sin perjuicio de otros casos expresamente establecidos en la ley, las resoluciones dictadas en primera instancia adversas al Estado, los municipios o a cualquier entidad político-administrativa o que contra las mismas liquiden perjuicios, deben ser consultadas con el superior. Serán consultadas asimismo, las sentencias que decreten la interdicción o las que aprueben la venta de bienes de incapaces las que declaren que son vacantes determinados bienes y las que fueran adversas a quienes estuvieron representados por curador ad litem. Cuando las sentencias fueren adversas a quienes estuvieron representados por defensor de ausente, la parte afectada o el Ministerio Público podrá interponer Recurso de Revisión, dentro de los tres años siguientes al momento en que se hubiere producido la causal respectiva. Las consultas se decidirán sin trámite, salvo que el superior de oficio disponga oír a las partes.” (Lo subrayado es del autor)

Resulta oportuno aclarar, que la opinión del Ministerio Público en estos asuntos, no es vinculante para el ente jurisdiccional.

Adicionalmente, existen normas muy puntuales dentro del Código de la Familia que establecen la intervención o acción del Ministerio Público como representantes de la sociedad y el Estado, como por ejemplo:

- Oposición a matrimonio por causa de impedimento (art. 41).
- Nulidad de matrimonio (arts. 227 y 232).
- Acción relativa a los procesos de filiación (art. 247).
- Acción de impugnación de paternidad (art.283).
- Asuntos relativos a bienes cuyo titular sea un menor de edad (art. 336).
- Cuestiones relativas a la pérdida, extinción o suspensión de la patria potestad (art. 343).
- Emancipación judicial de menor de edad (art. 355).
- Procesos de Tutela (arts. 391, 405, 408, 412).

V. Rol del Ministerio Público en el ámbito de la justicia de niñez y adolescencia.

Otros asuntos en los que interviene el Ministerio Público, son los relativos a la inhabilitación definitiva de los derechos de patria potestad de los padres, lo que guarda relación con los procesos de adopción de menores de edad, cuya competencia corresponde a los Jueces de Niñez y Adolescencia.

En este sentido, la participación del Ministerio Público es obligatoria, pues constituye una condición exigida por ley, a efectos de constituir la filiación por adopción.

El artículo 71 de la Ley 46 de 2013 (General de Adopciones) establece lo siguiente:

Artículo 71. “Constitución de la adopción. La filiación por adopción se constituye a través de resolución judicial dictada con la comparecencia personal de los interesados, del Ministerio Público, del defensor del niño, niña y adolescente, de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y del representante legal del hogar sustituto donde esté albergado el niño, niña o adolescente adoptado cuando sea solicitado por las partes.
La constitución de la adopción solo procederá cuando concurren las condiciones y los procedimientos exigidos por ley, existan

motivos justificados y ofrezca ventajas para la persona adoptada.” (Lo subrayado es del autor)

La importancia de la participación del Ministerio Público en estos procesos de adopción, radica en que el representante del Ministerio Público tiene la obligación de emitir concepto en el mismo acto de audiencia (art. 97 de la Ley General de Adopciones), además que se sanciona con multa entre quinientos balboas (B/.500.00) a mil balboas (B/.1,000.00), a las partes o sujetos procesales (lo que incluye al Ministerio Público), que no asistan a la audiencia sin que medie causa debidamente acreditada en el expediente (art. 116 de la Ley de adopciones).

Para finalizar, en la jurisdicción especializada de niñez y adolescencia, (que es independiente de la jurisdicción de familia), también tiene lugar la intervención del Ministerio Público, tal como lo establece el artículo 770 del Código de la Familia.

V. Conclusión.

El constituyente panameño atribuyó el rol de defensa de los intereses del Estado o del Municipio, sobre los asuntos litigiosos que pueden involucrar a las instituciones estatales, al Ministerio Público (#1 artículo 220 de la Constitución Política).

Dentro del marco de la justicia civil, la gran mayoría de los procesos en los que el Estado figura como parte demandada, corresponde al Ministerio Público, por mandato constitucional y legal, el rol de representación y de defensa de los intereses estatales y municipales, a través de sus diversas agencias a nivel nacional.

La función de defensa de los intereses estatales atribuida al Ministerio Público, impone algunas obligaciones a sus agentes, que son de estricto cumplimiento, como la de interponer recurso de apelación contra las sentencias que son adversas al Estado.

Los Fiscales en función de abogados defensores del Estado, tienen la responsabilidad de salvaguardar los mejores intereses de la colectividad, en aquellos asuntos litigiosos que involucren a las instituciones estatales, mediante la consecución de pruebas pertinentes e idóneas.

El Ministerio Público en el ámbito de la justicia civil, no sólo interviene en los procesos en los que figura el Estado como demandante o demandado, sino que también desempeña un rol activo en aquellos procesos civiles que no hay contradictorio (procesos no contenciosos), siendo facultado por ley a interponer recursos, en caso que no se cumpla el debido procedimiento o se desarrollen en ausencia del agente del Ministerio Público.

En el ámbito de la justicia agraria, se desarrollan procesos contenciosos, no contenciosos, y especiales (art. 227 del Código Agrario), muy similares a los que encontramos en el ámbito de la justicia civil, y en los que el Ministerio Público intervendrá, en la medida en que se constituya como parte el Estado o el Municipio, o puedan verse afectados los intereses públicos.

El legislador panameño atribuye al Ministerio Público un importante rol en los procesos que de surten en el ámbito de la justicia de familia, a fin que representen los intereses no sólo del Estado, sino de la colectividad, y establece además como sanción procesal, la nulidad de lo actuado, en caso que no se surta la notificación del agente del Ministerio Público.

En el Código de la Familia, encontramos varias disposiciones que confieren al Ministerio Público un participativo rol, que no está limitado a la de un simple espectador, al que simplemente hay que notificarle las resoluciones judiciales, ya que los Fiscales están facultados para participar en el acto de audiencia propio de estos procesos; proponer pruebas, emitir concepto, e interponer los recursos pertinentes.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

LIBROS

BOUTIN, Gilberto. “De la Teoría de la doble personalidad del Estado y el Arbitraje Internacional en el nuevo Código Judicial panameño”, publicado en Procesos Civiles de Jorge Fábrega, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1999.

CHIOVENDA, Giuseppe. “Instituciones de Derecho Procesal Civil”, Valleta Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 2005.

FÁBREGA, Jorge. “Procesos Civiles”, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1999.

FIX-SAMUDIO, Héctor. “La función constitucional del Ministerio Público”, Anuario Jurídico V, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978.

LEDESMA, Angela. “El rol del Ministerio Público en casos no penales en América Latina, Primera Parte: Marco Teórico”, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Chile, 2018.

REVISTAS

ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Registro Judicial del mes de octubre de 1999.

ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Registro Judicial del mes de febrero de 2004.

ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Registro Judicial del mes de julio de 2005.

ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Registro Judicial del mes de noviembre de 2007.

ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ. Registro Judicial del mes de octubre de 2012.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Orígenes del Ministerio Público”, Consultado en la página web de la Procuraduría General de la República, México. <http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/Documents/I.pdf>.

CÓDIGOS Y LEYES

Código Agrario. Editorial Cultural Portobelo, primera edición, Panamá, 2011.

Código de la Familia. Editorial Mizrachi Pujol, S.A., Decimosegunda edición, impreso en Colombia, octubre 2013.

Código Judicial de Panamá. Editado por Jurídica Pujol, S.A., tercera edición, impreso en Colombia, marzo 2017.

Constitución Política de la Republica de Panamá. Editada por la Defensoría del Pueblo, Panamá, 2014.

Ley 106 de 8 de octubre de 1973, publicada en la Gaceta Oficial No. 17458 de 24 de octubre de 1973.

Ley 34 de 25 de abril de 1996, publicada en la Gaceta Oficial No.23029 de 6 de mayo de 1996.

Ley 38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial N°24109 de 24 de agosto de 2000.

Ley 46 de 17 de julio de 2013, publicada en la Gaceta Oficial No.27332-A de 17 de julio de 2013.

Ley 17 de 21 de abril de 2015, publicada en la Gaceta Oficial No.27766-B de 23 de abril de 2015.